



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

# **La aplicación del principio de confianza legítima para vendedores informales en temas de recuperación del espacio público.\***

María Paula Buitrago Vergara \*\*

Universidad Católica de Colombia

## **Resumen**

Actualmente en la mayoría de ciudades de Colombia se presenta un aumento de ocupación del espacio público por parte de vendedores informales; en la mayoría de ocasiones las administraciones locales no implementan estrategias integrales para la recuperación del espacio público y a su vez la reubicación de los vendedores informales de manera que no se vulneren derechos fundamentales que han sido protegidos por la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Este artículo identifica aspectos fundamentales al respecto y realiza un análisis de las políticas públicas que se han desarrollado en Bogotá sobre estrategias de recuperación del espacio público. La importancia que aquí radica es la observación de los procesos de reubicación de vendedores informales sin que con ello se vulnere el principio de confianza legítima.

**Palabras clave:** Espacio Público, Confianza Legítima, Ocupación, Interés público, Derechos Adquiridos.

## **Abstract**

In most of Colombia's cities, there is an increase in the occupation of the public space by informal sellers; most of the time the local administrations do not implement comprehensive strategies for the recovery of the public space or either create a strategy about the possibility of relocated the of informal sellers with the final purpose that the

---

\* Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría del doctor Jorge Enrique León Molina, docente de la facultad de Derecho, 2018.

\*\* Estudiante de Derecho con materias culminadas, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil N° **2107536**. Correo electrónico: [mpbuitrago36@ucatolica.edu.co](mailto:mpbuitrago36@ucatolica.edu.co).

fundamentals rights can be respected just like the Constitutional Court and the Council of stated stipulated it.

This article identifies fundamental aspects of the public policies that have been developed in Bogota about of the recovery of this. The importance of this analysis lies in the observation of the processes of relocation of informal sellers without breach of the principle of Legitimate Trust.

**Key words:** Public Space, Legitimate Trust, Occupation, Public Interest, Acquired Rights

### **Tabla de Contenido**

Introducción. Aspectos generales del espacio público. 2. Ocupación del espacio público por vendedores ambulantes. 3.Confianza legítima frente a ocupación de vendedores ambulantes. 4. Políticas para la recuperación del espacio público en Bogotá. Conclusiones. Referencias.

### **Introducción**

Este artículo realiza un análisis de los procesos de recuperación de espacio público que se desarrollan actualmente en la ciudad de Bogotá, con el fin de profundizar los aspectos que se han tenido en cuenta a fin de no vulnerar el principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales.

El conflicto que se presenta en materia de ocupación de espacio público por vendedores informales es la ponderación entre el derecho al trabajo, las condiciones de vida digna de los mismos y el derecho al disfrute del espacio público de todos los ciudadanos el cual es considerado de interés general (Cubillos, Novegil & Cortes, 2017).

De manera entonces que la realización del estudio del presente caso sobre las políticas de recuperación del espacio público en la ciudad de Bogotá, busca responder al interrogante de ¿Cómo podría llevarse a cabo la recuperación del espacio público por las entidades públicas sin vulnerar el principio de confianza legítima de vendedores informales?, teniendo en cuenta los parámetros que ha establecido la Corte Constitucional mediante su jurisprudencia.

La relevancia del tema radica en que las cifras revelan que en la ciudad Bogotá actualmente se encuentra el 40% a 60% del mercado laboral informal, de manera que es fundamental para las administraciones locales y municipales desarrollar estrategias integrales que permitan procesos efectivos en recuperación de espacio público y a su vez ofrezcan alternativas de trabajo reales y sostenibles a los vendedores informales. (DANE, 2017).

El desarrollo del presente artículo se presenta inicialmente con la recopilación de conceptos generales respecto al espacio público, posteriormente se expone la situación en Colombia de ocupación de espacio público por vendedores ambulantes analizando las problemáticas asociadas a este fenómeno, seguido por el desarrollo del principio de confianza legítima que ha esbozado la Corte Constitucional en materia de vendedores informales, y la consolidación de aquellas políticas que se han desarrollado en la ciudad de Bogotá en materia de recuperación de espacio público.

Finalmente, se muestran las conclusiones a las que el proceso de investigación llegó, sobre la importancia de ofrecer diversas posibilidades que permitan cubrir necesidades básicas de las personas que se desempeñan en ventas informales, considerando que no todas estas se encuentran en una misma situación y que el entorno en el que estos encuentran requiere de la evaluación y visualización de las expectativas que estas personas tengan frente a la reubicación.

## **Metodología**

La metodología utilizada para el desarrollo de este artículo de investigación es de tipo análisis síntesis realizada a partir de un análisis documental descriptivo de los procedimientos adoptados en la ciudad de Bogotá por las autoridades que tienen a su cargo la recuperación del espacio público.

### **1. Aspectos generales del espacio público.**

El espacio público es un bien de uso común, que debe ser administrado por el Estado para que cumpla con los fines para los que han sido destinados según los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); las definiciones que se han propuesto acerca del mismo varían de acuerdo al enfoque que se utilice que bien puede ser sociológico o jurídico.

La categorización del POT distingue, en efecto, entre el sistema de espacios públicos, los espacios públicos y los equipamientos públicos. De acuerdo con el POT, el sistema de equipamientos públicos comprende el conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos, recreativos, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio (Castañeda & García, 2007, p.40)

Desde un enfoque sociológico distintos autores perciben el espacio público como un lugar abierto orientado al desarrollo de los ciudadanos mediante actividades como la circulación, los encuentros, la recreación y el esparcimiento, por tanto, es un bien colectivo que propicia un grado de bienestar a la sociedad ya que permite interacción entre los ciudadanos y disfrute de vida social. (Giraldo, 2009).

Las funciones del espacio público en la vida ciudadana de las ciudades mediterráneas van más allá de aquellas que están ligadas solamente con la movilidad, se destacan muchas otras relacionadas con actividades diversas de ocio, comercio, etc...El espacio público, de esta manera se reconoce por configurar la ciudad y se manifiesta expresamente en los mercados, bibliotecas, instalaciones deportivas, equipamientos culturales, centros cívicos, escuelas, playas, parques y jardines. De tal forma que los trazados viarios y los equipamientos conforman una unidad que revitaliza la vida ciudadana (Quesada Patiño, 2013, p.22)

Por otra parte la perspectiva jurídica sobre el concepto de espacio público se genera en el caso colombiano desde la Constitución Política de 1991 que desde lo descrito en el artículo 82 indica que es deber del Estado proteger la integridad del espacio público y la destinación del mismo al uso común. Además la Ley 9 de 1989 consagra que se entenderá por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de inmuebles privados destinados por su naturaleza a la satisfacción de necesidades colectivas.

El espacio público comprende los siguientes elementos: Patrimonio cultural, Patrimonio arqueológico, Espectro electromagnético, Áreas requeridas para la circulación de peatones, vehículos, de recreación, seguridad y tranquilidad, Mobiliario urbano, Elementos constitutivos naturales conformados por los sistemas hídrico y orográfico y las áreas de interés ambiental, científico y paisajístico. Los elementos constitutivos

artificiales, integrados por los bienes que forman el sistema de circulación peatonal y vehicular, las áreas articuladoras del espacio público y encuentro, los elementos urbanísticos arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos; los elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada y los componentes de la vegetación natural e intervenida. (Margaux, 2013, p.299).

Puede observarse entonces que el tema de espacio público aparte del componente jurídico que encierra contiene elementos de tipo social y cultural ya que permite que los administrados puedan desarrollar ciertas actividades en áreas destinadas por las entidades distritales para estos fines, la importancia de la protección del mismo por las autoridades radica en la protección del interés general.

### **1.1 Características del espacio público:**

Los bienes que componen el espacio público tienen unas características jurídicamente relevantes que permiten la protección de estos, en el caso de Colombia la Carta Política de 1991 establece un régimen especial para los lugares que componen el espacio público.

Igualmente, la Constitución Nacional contiene los instrumentos jurídicos para su protección, que inciden claramente en la disposición de los bienes de uso público. En efecto, la Constitución Nacional determina su imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad, principios que “son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el 'fin' que motiva su afectación. (Belalcázar, 2011, p.37).

De ese modo la imprescriptibilidad determina que los bienes de uso público no pueden ser adquiridos por el modo de adquirir el dominio de la prescripción, así que los particulares no podrán convertirse en propietarios del bien por el hecho de poseerlo durante un lapso de tiempo.

Por su parte la inembargabilidad supone que los bienes de uso público consisten en que estos no constituyen prenda de garantía para acreedores y no pueden considerarse cuando existan medidas ejecutivas en contra del estado, esto busca proteger los recursos y bienes del estado. Entre tanto la inalienabilidad indica que dichos bienes no se podrán negociar ya que estos se encuentran por fuera de comercio, así entonces se podrá garantizar que la titularidad de estos bienes sea exclusivamente del estado.

El conjunto de estas características asociadas al espacio público está diseñada para garantizar al colectivo de ciudadanos el libre acceso al espacio público, y todo lo que esto representa para el adecuado desarrollo social y cultural de los ciudadanos.

Una ciudad sana y exitosa puede compararse a un ser vivo; los pulmones de la ciudad son los espacios libres, estos responden a la necesidad de los pobladores de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, donde se construya el tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad, y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia, que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad (López, 2012, p.120).

Este régimen jurídico especial al que se encuentran sometidos los bienes de uso público tiene como fin blindar y proteger el patrimonio de todos los ciudadanos. El uso de los mismos será determinado por las entidades locales que mediante el ordenamiento territorial ~~que~~ sea establecido en el territorio.

## **2.2 Funciones espacio público:**

La doctrina ha referido varias funciones acerca del espacio público, se recopilará en este aparte aquellos que se consideran más relevantes sin desconocer que otros autores pueden haber mencionado otros.

Como escenario para el encuentro o para el tránsito de las personas, se espera, el espacio público debe responder a las necesidades de quienes lo ocupan y ofrecer condiciones que busquen como finalidad el bienestar de las personas, así como aportar al conjunto de los aspectos que propician la calidad de vida del ser humano en los distintos ámbitos que hacen parte de su experiencia en la ciudad (Burbano, 2014).

Un ejemplo de esto es la accesibilidad que se refiere a las vías públicas o redes viales que permiten el desplazamiento de las personas de manera libre hacia diferentes lugares, permitiendo la interacción entre las personas y proveen mayor facilidad para los traslados hacia diferentes bienes públicos urbanos (Rodríguez Moreno, 2016).

Los espacios que permiten cumplir con la finalidad de accesibilidad del espacio público son calzadas, andenes, separadores, vías, ciclorutas entre otros, el desarrollo equitativo de estos

elementos en toda la ciudad permitirá entonces que todos los ciudadanos puedan disfrutar de dichos elementos.

Por otro lado encontramos que el espacio público tiene un fin sociocultural ya que permite la interacción de los ciudadanos mediante espacios recreativos y deportivos que fomentan relaciones sociales entre individuos y desarrollo de la sociabilidad de los mismos.

El espacio público genera igualdad. Cuando el espacio público es insuficiente, mal diseñado o privatizada, la ciudad está cada vez más segregada. Líneas divisorias basadas en la religión, la etnia, el género y la situación económica, porque la gente no se conoce entre sí. El resultado puede ser una ciudad polarizada, donde es probable que estalle la tensión social y donde se limita la movilidad social y las oportunidades económicas. 6 Una planificación adecuada y el diseño de los espacios públicos plantean cuestiones relativas al derecho de las personas a la libertad de expresión artística, asamblea política y el empoderamiento cívico, para disfrutar, participar e intercambio con cada uno. (UNHABITAT, 2015, p.02)

Así entonces puede notarse que el disfrute del espacio público resulta un elemento importante en el desarrollo social de las ciudades, ya que permite importantes elementos de interacción y desarrollo de actividades deportivas, lúdicas y recreativas que mejoran las condiciones de vida de las personas.

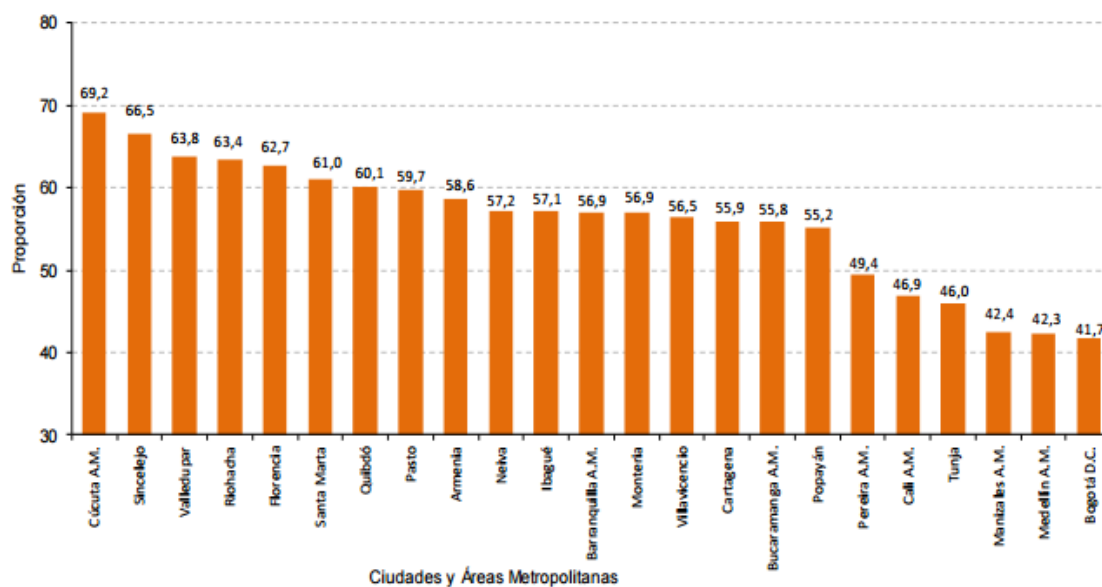
## **2. Ocupación del espacio público por vendedores ambulantes.**

La situación de ocupación del espacio público por ventas ambulantes es un fenómeno común en el territorio colombiano, en los índices recopilados sobre el tema de mercado laboral se puede observar que la ocupación informal se mantiene en un porcentaje entre el 40% y el 60% en la mayoría de ciudades del país (DANE, 2017).

Los ventas ambulantes resultan un medio de sostenimiento para varias personas que no han podido acceder a un trabajo formal debido a su formación académica, escasa experiencia laboral, su edad, entre otros factores que los relega del mercado laboral y los lleva a buscar opciones para obtener ingresos que les permitan cumplir con sus necesidades básicas.



**Gráfica 1. Proporción de la población ocupada informal ciudades y áreas metropolitanas**  
**Trimestre enero - marzo 2017**



Fuente: DANE, GEIH.

Por vendedores informales estacionarios, se entiende que son quienes se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute de mismo por las demás personas de manera permanente (Giraldo, 2009, p.32).

Las clasificaciones que han surgido alrededor de las ventas ambulantes han sido establecidas por diferentes entidades y dependen de factores como la ubicación que distingue entre vendedores ambulantes que son aquellos que portan físicamente los bienes y las transportan consigo a medida que se desplazan (Cifuentes-Gavilán & Medina-Duran, 2017), vendedores estacionarios que son los que instalan bienes y mercancías en un espacio fijo que generalmente hace parte del espacio público y vendedores semiestacionarios que son aquellos que ubican mercancía en el espacio público pero se trasladan de manera frecuente de un lugar hacia otro. (Rincón Báez & Soler Hurtado, 2015).

## **2.1 Problemáticas asociadas a las ventas ambulantes:**

### **2.1.1 Inseguridad**

La inseguridad es uno de los problemas consecuencia de las ventas ambulantes, ya que aunque en muchas ocasiones no es generada por los propios vendedores informales, esta propicia un escenario para que el crimen organizado se camufle y pueda actuar de manera fácil debido a la desorganización que se presenta en el espacio público.

En este caso es pertinente mencionar la teoría de la ventana rota que fue propuesta en la Universidad de Stanford, (USA), el profesor Phillip Zimbardo realizó un experimento para comprender el comportamiento humanos de modo que dejó dos autos idénticos abandonados en la calle, uno en el Bronx en Nueva York una zona con altos índices de delincuencia y el otro en un sector muy exclusivo de California.

La teoría de la ventana rota es una explicación criminológica de la delincuencia que establece una relación causal entre urbanismo y delincuencia. La tesis fundamental de esta teoría sostiene que infracciones menores como el vandalismo, el mendigar, el embriagarse, la falta de iluminación, el deterioro de la infraestructura urbana o el graffiti" sí no son controladas a tiempo en el marco de la comunidad, generan una cadena de respuestas sociales desfavorables, por las cuales un vecindario decente y agradable puede transformarse en pocos años y hasta en pocos meses en un atemorizante gueto (Carrión-Mena & Núñez-Vega, 2006, p.13).

Así entonces la desorganización que genera la ocupación del espacio público desarrolla en los ciudadanos una percepción de inseguridad y propicia escenarios acto para el crimen organizado.

### **2.2.2 Venta de mercancías ilícitas y contrabando:**

Parte de las mercancías que con comercializadas por los vendedores ambulantes provienen de actividades ilícitas como el contrabando, a consecuencia de esto se genera un detrimento a las industrias colombianas y se deja de recaudar impuestos correspondientes al ingreso de dichas mercancías al país.

La venta libre de productos de contrabando extendidos sobre un mantel o un vehículo, se ponen a disposición de los potenciales compradores que atraídos por los precios bajos, los adquieren sin ningún reparo. Es preciso reiterar que el código penal como delito que al tenor del artículo 319 del Código Penal Colombiano (López Camargo, 2012, p.115).

Este punto afecta de manera importante a los comerciantes formales ya que se genera una competencia desleal por que los vendedores ambulantes pueden vender las mercancías a un precio más bajo lo cual desestimula el comercio formal.

#### 2.2.3 Afectación al uso del espacio público:

Los ciudadanos se ven afectados por la ocupación del espacio público para ventas ambulantes, ya que se obstruyen vías que tienen una destinación específica como el tránsito de peatones, en ocasiones la ocupación de los andenes obliga a los transeúntes a movilizarse por las vías destinadas para automotores, lo que genera riesgos inminentes de accidentes de tránsito.

Una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además de que constituye una apropiación contra derecho del espacio público, esto es, un verdadero abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre (Corte Constitucional Sentencia SU-390, 1999).

La obstrucción del espacio público afecta a la ciudadanía en general, ya que se sobrepone el interés económico por sobre el derecho constitucional de los ciudadanos a la libre locomoción.

#### 2.2.4 Higiene y salubridad:

Las ventas ambulantes de alimentos no tienen un control de higiene regular por lo que en la mayoría de expendios que se encuentran en el espacio público se presenta migración de partículas contaminantes hacia los alimentos, lo que puede ocasionar complicaciones de salud a los consumidores.

Diversas características de los alimentos vendidos en la vía pública pueden generar riesgos para la salud. En términos generales, esas características incluyen el tipo de producto alimentario, la falta de uso, el uso o el uso excesivo de aditivos alimentarios y el carácter y grado de contaminación microbiana o química.

En materia de higiene y salubridad los lugares de venta de comida en la vía pública no aplican debidamente los procedimientos de manipulación de alimentos, en esta medida el consumo de estos productos puede resultar perjudicial, el control sobre los establecimientos de venta de alimentos ubicados sobre la vía pública resulta un tema difícil ya que por lo general estos tienden a migrar con cierta frecuencia de un lugar a otro.

### **3. Confianza legítima frente a ocupación de vendedores ambulantes.**

El principio de confianza legítima ha tenido su desarrollo en Colombia gracias a la jurisprudencia emitida por las altas cortes (Estupiñán, 2017); a continuación, se presenta una breve reseña de su origen y como se aplica en Colombia dicho principio en el caso de los vendedores ambulantes que ocupan el espacio público.

#### **3.1 Origen del principio de confianza legítima:**

Lo que se conoce como el principio de confianza legítima tuvo su origen en el derecho alemán debido a que se evidenció la necesidad de proteger a los ciudadanos de los cambios intempestivos en las posiciones tomadas por la administración frente a alguna situación.

Fue conocido como *vertrauensschutz* y buscaba proteger las expectativas legítimas de los ciudadanos frente a las entidades estatales, fue desarrollado mediante jurisprudencia por la Corte Constitucional de *Karlsruhe* y la Corte Administrativa federal. Puntualmente el principio de confianza legítima fue expuesto en un caso conocido como “la viuda de Berlín”, y fue aplicado a la revocatoria de un acto administrativo que creaba una situación favorable para la viuda. (Mesa, 2013).

Posteriormente la aplicación del principio de confianza legítima comenzó a cobrar importancia en otros países, uno de estos fue España quien implementó dicho principio mediante jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en el año 1989, la sentencia

protegía un centro escolar que recibió recursos públicos durante varios años, estos fueron suspendidos de manera repentina. (Caicedo, 2009).

En los años siguientes el desarrollo de dicho principio fue mucho más amplio, su aplicación se extendió a varios casos donde se consideraba que se habían generado expectativas de derecho legítimas para los administrados por parte de alguna entidad del estado, y las mismas no podían modificarse de manera arbitraria.

No es Colombia la excepción en cuanto al desarrollo jurisprudencial de la confianza legítima que es realizado por parte de la Corte Constitucional quien encuentra su sustento constitucional en el artículo 83 de la Constitución política de 1991.

El principio de la buena fe implica que las autoridades públicas se sometan a los postulados que la componen, obrando de tal manera que generen confianza legítima y seguridad jurídica, evitando a toda costa cambios bruscos e intempestivos frente a los administrados, que en un momento dado, vulneren sus derechos fundamentales, es decir, los cambios deben ser justificados y en procura de satisfacer los fines del estado, dándole oportunidad a los administrados de asimilarlos. (Fernández Arbeláez, 2015, p.91).

En este sentido la Corte Constitucional y el Consejo de estado han realizado un óptimo desarrollo del principio de confianza legítima y los presupuestos que deben ser tenidos en cuenta para su aplicación (. Cabe resaltar que en el tema de ocupación de espacio público, este principio ha tenido un amplio ámbito de discusión por parte de estos tribunales.

### **3.2.Confianza legítima en el caso de los vendedores ambulantes:**

En el caso de los vendedores informales que realizan ocupación del espacio público se ha presentado un desarrollo jurisprudencial que permite identificar cómo se configura el principio de confianza legítima en estos casos, y cuáles deben ser las acciones que deben seguir las administraciones locales para no vulnerar dichos principios cuando realice estrategias para la recuperación del espacio público.

En ese orden de ideas, a pesar de que el interés general de preservar el espacio público prevalezca sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia

constitucional, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo de los vendedores informales del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y con la implementación de políticas públicas que garanticen su reubicación. (Corte Constitucional, Sentencia T-152 de 2011).

Cabe resaltar entonces que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta que no es viable el desalojo de los vendedores informales del espacio público sin antes contar con alternativas de reubicación que les permitan ejercer su derecho al trabajo para que de esta manera puedan tener condiciones de vida digna.

Expresa en otra de sus sentencias la Corte Constitucional que las administraciones locales tienen el deber de garantizar la adecuada utilización del espacio público, sin embargo, ante una ocupación del mismo deberá ceñirse al debido proceso administrativo. Es decir que debe realizar la recuperación del espacio público invadido mediante políticas de reubicación, de este modo garantizará los derechos de los ocupantes. (Corte Constitucional Sentencia T-607, 2015).

De igual manera es necesario resaltar que el principio de confianza legítima no aplica sobre el espacio público recuperado por lo que el DADEP (Defensoría del Espacio Público de Bogotá) realiza una serie de inventarios del espacio público que ya fue recuperado por parte de las entidades locales, esta labor la realiza mediante unas resoluciones que expide y actualiza periódicamente, sin embargo la Corte Constitucional ha indicado que la inexistencia del principio de confianza legítima no exime a las autoridades locales de ofrecer alternativas a los vendedores informales.

Dentro de esa lógica, cuando la administración ha recuperado una porción del espacio público, y permite el reasentamiento pacífico y con vocación de permanencia del grupo desalojado, o de otro grupo de vendedores informales, no está haciendo cosa diferente que reconfigurando su confianza legítima y con ello asume las mismas cargas de reubicación que tuvo que haber cumplido en la primera reubicación. No es posible para esta Corte dar en abstracto un criterio único, por lo que corresponderá al juez de tutela

analizar cada caso concreto y valorar esa circunstancia. Dicho eso, en todo caso, la Sala anota que la confianza legítima es solamente una de las aristas del concepto más amplio y comprensivo del derecho al debido proceso. En ese orden de ideas, la no configuración de un escenario en el que se pueda demostrar la existencia de confianza legítima no es, por sí mismo, un hecho que libere a las autoridades de responsabilidades frente a la especial protección de los vendedores informales. Por esa razón, incluso en los casos en que no esté presente el elemento de confianza legítima, el Estado tiene el deber de proteger el debido proceso de los vendedores informales y ellos tienen la opción de solicitar la protección de ese derecho fundamental (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 2017).

De manera entonces que se impone a las autoridades locales la obligación de adelantar procesos de reubicación para los vendedores informales que se encuentran ubicados en el espacio público, aun cuando no se configure el principio de confianza legítima, esto en la medida que se debe propender por la protección de los derechos de esta población.

#### **4. Políticas para la recuperación del espacio público en Bogotá.**

En los últimos años las administraciones locales de la ciudad de Bogotá han implementado diversas políticas públicas para establecer una variedad de ofertas que permitan que los vendedores ambulantes desalojen el espacio público ocupado.

La recuperación del espacio público representa un desafío para las administraciones locales de las ciudades y municipios ya que es necesario tener en cuenta que mediante normas y jurisprudencia se ha protegido el derecho al trabajo, de modo que las acciones que se tomen de parte de las entidades de gobierno exigen tener en cuenta estrategias integrales que permitan la reubicación de los vendedores ambulantes. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

La expedición del Documento Conpes 3718 de 2012 expide la Política Nacional de Espacio Público donde se expone de manera clara los ejes problemáticos presentados en esta materia con el objetivo de disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos, en las escalas urbana y suburbana mediante inversión pública y privada.

Esta política nacional incentiva el desarrollo de normatividad local y territorial para el manejo adecuado del espacio público, así entonces Bogotá desarrolla un marco regulatorio diseñado para la protección y organización del espacio público de la ciudad.

#### **4.1 Marco regulatorio sobre espacio público en Bogotá:**

Las políticas adoptadas para la recuperación del espacio público están integrada en primer lugar por el Plan de Ordenamiento Territorial POT, que es un instrumento mediante el cual las ciudades y municipios planifiquen el ordenamiento del territorio, este contiene un conjunto de estrategias, políticas, programas, entre otros que desarrollan y regulan la utilización del suelo, El POT vigente en la actualidad para la ciudad de Bogotá se encuentra en el Decreto 190 de 2004 ya que el POT propuesto en el año 2013 se encuentra suspendido por decisión del Consejo de Estado contenida en el Auto 624 de 2014. (Secretaria de Planeación Distrital de Bogotá, 2017).

De igual manera completa el marco regulatorio en materia de espacio público el Plan Maestro de Espacio Público incorporado en el Decreto Distrital 215 de 2005, que de manera general establece tres políticas generales, Una de gestión del espacio público, una política de cubrimiento y accesibilidad y una política de calidad, además aborda el tema de las ventas ambulantes de manera concreta.

Si las ventas callejeras, sean estas ambulantes o estacionarias, existen en mayor o menor grado en las distintas ciudades, el propósito no debe ser erradicarlas del todo, lo que es un imposible social, económico y cultural, sino organizarlas y hacerlas manejables al armonizar su existencia con el ejercicio de derechos ciudadanos como la recreación, la movilidad, la información y la cultura (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005, p.94)

En el artículo 5 de Plan Maestro de Espacio público se establece como objetivo concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico.



En el año 2013 fue expedido el Decreto 456 del 2013 por el cual se adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en Bogotá, el mismo tiene como fin prevenir la ocupación indebida del espacio público definiendo estrategias.

Uno de los fines trazados dentro del Marco Regulatorio para el Aprovechamiento Económico del Espacio Público es “Armonizar el aprovechamiento económico del espacio público con el interés general o colectivo”. Si este fin hubiera sido considerado para el caso de estudio, habría mostrado la imposibilidad de coordinar el aprovechamiento económico de los usuarios informales y la idea maleable de interés general que manejaba. El resultado de esta omisión de la armonización se expresa en la permanencia de conflictos por ocupación informal del espacio para el aprovechamiento económico y en la ausencia de controles al respecto (Perdomo Guzmán, 2016, p.28).

Con este marco jurídico las administraciones de la capital desarrollaron las estrategias que se han venido utilizando para la recuperación del espacio público y de igual manera definieron cuáles son los roles de las diferentes entidades del distrito en esta materia.

#### **4.2 Función de entidades distritales de Bogotá en recuperación de espacio público:**

Las políticas de recuperación de espacio público definidas por la ciudad de Bogotá se realizan mediante el trabajo articulado entre varias entidades distritales, de manera que a cada una le han sido asignadas funciones que permiten que se puedan realizar acciones para la recuperación del espacio público y al mismo tiempo se garantice el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan.

##### **3.2.1 DADEP (Defensoría del Espacio Público de Bogotá):**

Esta entidad tiene como función esencial la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público de Bogotá, además debe velar por la administración de los bienes inmuebles.

En el Decreto 456 del 2013 se definió que respecto al aprovechamiento del espacio público en Bogotá esta entidad debe realizar las funciones relacionadas con actividades que impliquen mobiliario urbano permanente, actividades de estacionamiento en espacio público producto de zonas de cesión, eventos publicitarios realizados en elementos de espacio público bajo su administración.

La participación ciudadana es un eje fundamental que ha propuesto el DADEP en materia de recuperación de espacio público en la ciudad de Bogotá, así lo ha identificado en los programas que tiene planeado desarrollar desde el año 2016.

El proyecto tiene previsto contemplar e involucrar de manera general a 7.980.001 ciudadanas y ciudadanos de Bogotá D.C., los cuales finalmente son los principales actores con quienes interactúa la Administración Distrital en la generación, entrega, recuperación, defensa, administración, mantenimiento y sostenibilidad del espacio público. De igual manera, las zonas de influencia serán todas las localidades que hacen parte del Distrito Capital. Por otra parte se llevara a cabo con las comunidades y/o organizaciones cívicas de carácter barrial procesos de apropiación social y concertación de derechos en torno a las zonas de uso público, mediante su participación activa en la recuperación integral del espacio público, así como la administración, mantenimiento, mejoramiento y aprovechamiento económico de las mismas; al igual se trabajará con las entidades públicas de la administración del Distrito Capital y los diversos actores del sector privado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

#### **4.3 IPES (Instituto para la Economía Social):**

El IPES es la entidad encargada de diseñar las estrategias que serán ofertadas a los vendedores informales que ejercen su actividad en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas.

El IPES ha diseñado las siguientes establece una oferta diferencial para la reubicación, ya que ha identificado que los vendedores informales tienen características diferentes por los cuales las alternativas de reubicación no pueden ser las mismas para todas las personas que se encuentran inmersas en la informalidad de las ventas ambulantes. A continuación se explicaría de manera breve cada una de las alternativas que ha desarrollado esta entidad.

**Grafica 2. Alternativas**



**Fuente. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017).**

#### 4.3.1 Empleabilidad:

Mediante la subdirección de formación y empleabilidad del IPES se busca formar para el trabajo a una población objetivo mediante capacitaciones que desarrollen sus competencias laborales, de esta manera se busca mejorar sus condiciones de empleabilidad y del mismo modo su calidad de vida. (IPES, 2017).

Así mismo se han desarrollado pactos por el empleo con varias empresas del sector privado para brindar opciones para los vendedores informales que estén interesados en empleo formal y estable de acuerdo a su formación y sus capacidades laborales.

#### 4.3.2 Fortalecimiento empresarial:

Mediante programas de apoyo para el emprendimiento los vendedores informales que poseen pequeñas unidades de negocio, son capacitados y la administración local procede a entregar insumos para el progreso de estos proyectos productivos.

Los programas de formación y capacitación tienen como objetivo el desarrollo de capacidades para la población a través de procesos de formación y

capacitación que les permita adquirir nuevos conocimientos o complementar los ya existentes, elevando su competitividad y vincularse así al sistema productivo de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Así entonces se busca que los vendedores informales tengan una formación empresarial que les permita crear sus negocios propios y de esta manera salir de la informalidad, esta es una alternativa en la cual se abordan varios sectores económicos.

#### 4.3.3 Ferias institucionales:

Esta alternativa de reubicación consiste en la realización de ferias organizadas por el IPES que se encuentran en zonas autorizadas y cuentan con la logística de las entidades distritales para su realización. Se realizan varios días a la semana, son vitrinas de comercialización para que los vendedores puedan encontrar clientes y no dependan de las ventas del espacio público que son temporales.

#### 4.3.4 Quioscos:

Mobiliario metálico que está ubicado en aceras de manera ordenada, mediante estos los vendedores cuentan con un espacio organizado mediante el cual pueden realizar la venta de sus mercancías.

Los quioscos se encuentran ubicados en diferentes localidades de la ciudad de Bogotá y buscar ofrecer una alternativa permanente de reubicación a los vendedores informales que ocupan el espacio público.

**Grafica 2. Alternativa quiosco.**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017

#### 4.3.5 Puntos comerciales:

Espacios administrados por el IPES, estas constan de locales y están destinadas para la venta de elementos como textiles, calzado, entre otros, son lugares diseñados para la comercialización de productos y se adecuan a las necesidades de vendedores informales que desean contar con espacios permanentes para la realización de su actividad comercial.

#### 4.3.6 Antojitos para todos:

Es un programa para adultos mayores, es una vitrina ubicada dentro de instituciones públicas o privadas donde pueden comercializar productos comestibles, esta oferta se realiza teniendo en cuenta su condición vulnerable por pertenecer a la tercera edad.

**Grafica 3. Antojitos para todos**

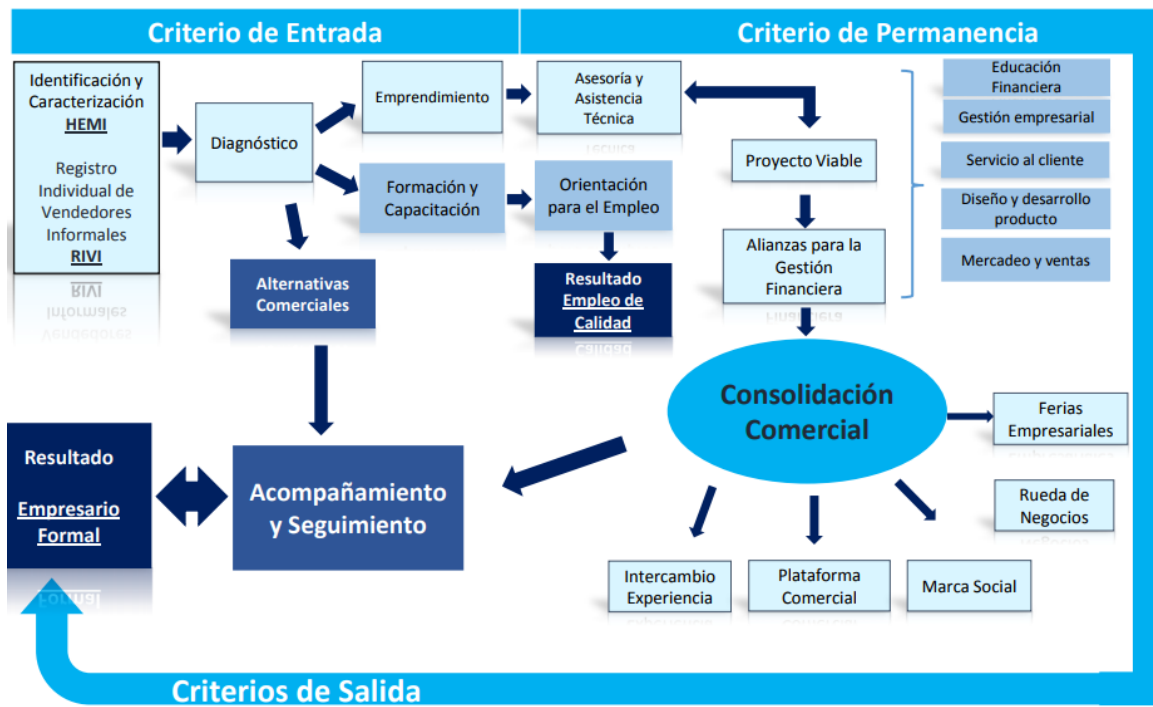


**Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017.**

De igual manera cabe resaltar que los procesos que se han establecido mediante las políticas de recuperación del espacio comprenden unas modalidades de aprovechamiento económico de tipo temporal y otras permanentes, para permitir la inclusión de nuevos vendedores informales y poder brindarles oportunidades de reubicación, capacitación y empleabilidad.

El IPES busca que los vendedores informales mediante el acceso a las ofertas de alternativas comerciales, empleabilidad y fortalecimiento empresarial puedan salir de la informalidad, todo esto realizado desde una política integral que se observa de manera breve en la siguiente gráfica.

**Figura 4. Línea de intervención del IPES**



**Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, (2017).**

### Conclusiones

El espacio público en Colombia es un escenario que se encuentra en disputa permanente ya que se ha desarrollado una ocupación del mismo durante largos periodos de tiempo por vendedores informales en la mayoría de ciudades del país, así entonces la recuperación del espacio público requiere de un trabajo conjunto de concientización entre las entidades de gobierno locales y los vendedores informales, de manera que se permita identificar el espacio público como territorio de todos los ciudadanos.

De igual manera es necesario que dichos vendedores informales hagan un tránsito hacia la formalidad mediante las ofertas de reubicación o empleabilidad que realiza la Alcaldía mayor de Bogotá, ya que esto permite que la población de vendedores informales tenga oportunidades de acceso que se restringen si la permanencia en los programas transitorios se prolonga en el tiempo sin control alguno.

Como se puede observar a lo largo del artículo de investigación la ciudad de Bogotá ha realizado una serie de programas de recuperación de espacio público que le han permitido la reubicación de vendedores informales sin vulnerar el principio de confianza legítima, esto mediante un trabajo mancomunado con las alcaldías locales que realizan un proceso de identificación de las ventas informales que se presentan en cada una de las localidades para posteriormente entregar un registro de vendedor informal (RIVI) para que el Instituto para la Economía Social (IPES) pueda incluirlos en las convocatorias que se realizan en los planes de reubicación.

La confianza legítima no aplica sobre el espacio público ya recuperado, así entonces mediante el inventario de espacio público que se realiza mediante resolución la cual se actualiza cada 4 años para determinar los lugares que ya han sido objeto de recuperación por parte de la alcaldía de modo entonces que este espacio no puede ser objeto de ocupación nuevamente por vendedores ambulantes.

Es importante destacar que la Alcaldía de Bogotá ha venido desarrollando proyectos que permitan el aprovechamiento de espacios, esto mediante la instalación de mobiliarios adecuados que permitan la reubicación de vendedores informales y la oportunidad de que los mismos puedan tener alternativas de empleabilidad.

El esfuerzo institucional siempre se quedara corto ante la magnitud de las ventas ambulantes y esto se debe a una problemática que ha afectado la generación de empleo en Colombia y por esto se ha generado un aumento en el empleo informal, De manera que es necesario evaluar las políticas económicas que se tienen en Colombia para el sostenimiento de empresas que utilizan una alta cantidad de mano de obra en Colombia y buscar reactivar la economía de sectores que generan una gran cantidad de empleos.



## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005). *Documento técnico de soporte de plan maestro de espacio público*. Bogotá. Recuperado de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Planes\\_Maestros/Plan\\_Maestro\\_Espacio\\_Publico/Plan\\_Maestro\\_Espacio\\_Publico\\_DTS.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planes_Maestros/Plan_Maestro_Espacio_Publico/Plan_Maestro_Espacio_Publico_DTS.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Proyecto Cuido y definiendo el espacio público de Bogotá*. Bogotá. Recuperado de [http://www.dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/1065\\_cuido\\_y\\_definiendo\\_el\\_espacio\\_publico\\_de\\_bogotav21.pdf](http://www.dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/1065_cuido_y_definiendo_el_espacio_publico_de_bogotav21.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Antojitos para todos*. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/en/node/14026>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Quioscos para vendedores informales*. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/article/oportunidades-a-poblaciones-vulnerables/ipes-entrega-13-nuevos-quioscos-para-vendedores-informales>
- Belalcázar Erazo, E. (2017). *Defensa constitucional del derecho al espacio público* (Tesis de Maestría en derecho). Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/6467/1/695341.2011.pdf>
- Burbano, A. M., A. (2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios*, 16(31), 185-205. <http://dx.doi.org/10.12804/territ31.2014.08>
- Caicedo Medrano, A. (2009). El principio de confianza legítima en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia. *Diálogos De Derecho Y Política*, 1(1), 1-24. Recuperado de

Carrión-Mena, F., & Núñez-Vega, J. (2006). La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *EURE (Santiago)*, 32(97).  
<http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612006000300001>

Castañeda, A., & García, J. (2007). *Hábitat y Espacio Público* (1st ed.). Bogotá: Javegraf.

Cifuentes-Gavilán, L. D. & Medina-Duran, C. J. (2017). Determinantes en los ingresos para la informalidad de vendedores ambulantes de la localidad de Chapinero de la ciudad de Bogotá. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Programa de Economía. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14447>

Cubillos, R., Novegil F., & Cortés, O. (2017). Territorios resilientes y eficientes en Bogotá (1st ed.). Bogota: Editorial Universidad Católica de Colombia.

DANE. (2017). *Boletín Técnico. Medición de empleo informal y seguridad social*. Bogotá. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_ene17\\_mar17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_ene17_mar17.pdf)

Estupiñan, A. B. (2017). Principio de confianza legítima y ordenamiento territorial en los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo en Colombia. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14744>

Fernández Arbeláez, I. (2015). Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo. Tomo I. Volumen I (1st ed.). Bogotá: Universidad de la Gran Colombia. Seccional Armenia.

Giraldo González, K. (2009). *Implicaciones socio-jurídicas derivadas de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores estacionarios en la ciudad de Barranquilla* (1st ed.). Barranquilla: Universidad Libre de Colombia.

IPES, Instituto Para La Economía Social - Subdirección de Formación y Empleabilidad. (2017). Ipes.gov.co. Recuperado 10 de Junio de 2017, de <http://www.ipes.gov.co/index.php/8-entidad/91-subdireccion-de-formacion-y-empleabilidad>

López Camargo, E. (2012). El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias. *In Vestigium Ire*, 5, 109 - 116. Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/viewFile/609/700>

López, J. (2012). El derecho al espacio público. *Provincia*, 27. Recuperado a partir de <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=703ce444-9c41-45f9-a86b-7c4010fc9d0f%40sessionmgr4009>

Margaux, Y. (2013). Introducción al estudio de la responsabilidad del estado por recuperación del espacio público. Naturaleza jurídica del espacio público en Colombia. *Principia Iuris*, 20(2). Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/814>

Mesa, A. (2013). El principio de la buena fe (1st ed.). Medellín, Col.: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. (2005). Mecanismos de Recuperación del Espacio Público. Bogotá. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Recuperaci%C3%B3n.pdf>

Perdomo Guzman, J. (2016). *Tensiones socio-espaciales por las ventas ambulantes en el espacio público en Bogotá a partir del decreto 456 de 2013. Estudio de caso: plazoleta del rosario*. (Tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11916/1020772196-2016.pdf?sequence=4>

Quesada Patiño, P. (2013). Modelos de ocupación urbana y espacio público.- caso de estudio Sant Cugat del Valles (Tesis de Master universitario en gestión y valoración urbana). Universidad Politécnica de Catalunya. Recuperado de [upcommons.upc.edu](http://upcommons.upc.edu).

Rincón Báez, W., & Soler Hurtado, A. (2015). Perspectiva socioeconómica de los vendedores informales de Chapinero, en Bogotá, Colombia. *Cooperativismo Y Desarrollo*, 23(107). <http://dx.doi.org/10.16925/co.v23i107.1255>

Rodríguez Moreno, E. (2016). Los Bienes Públicos Urbanos Y La Regulación Urbanística Colombiana. *Principia Iuris*, 13(25). Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1125/1088>

Secretaria de Planeación Distrital . (2017). *Secretaria Distrital de Planeación - Alcaldía Mayor de Bogotá*. *Sdp.gov.co*. Recuperado 9 de junio de 2017, de <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP>

UNHABITAT. (2015). *Espacio público*. Nueva York. Recuperado de [http://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/documentos/wp12\\_temas\\_habitat\\_iii\\_11.pdf](http://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/documentos/wp12_temas_habitat_iii_11.pdf)

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia SU-390 de mayo 19. Sala Plena.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-152 de marzo 7. M.P Gabriel Mendoza Martelo.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-607 de septiembre 21. M.P Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-067 de febrero 3. M.P Aquiles Arrieta Gómez.